
Policy Brief

Рамкові угоди: практика використання і подальший розвиток

Автор: Олексій Грибановський, старший дата-аналітик Київської школи економіки

Створено в рамках проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах" за фінансування USAID та UKAID

ЗМІСТ:

- ВСТУП
- ДОСВІД ЄС ВИКОРИСТАННЯ РАМКОВИХ УГОД
- СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ РАМКОВИХ УГОД
- РАМКОВА УГОДА В УКРАЇНІ
- ПОРІВНЯННЯ РУ І ВІДКРИТИХ ТОРГІВ:
 - УСПІШНІСТЬ
 - ШВИДКІСТЬ (ЧАС НА ЗАКУПІВЛЮ)
 - ЕФЕКТИВНІСТЬ (ЕКОНОМІЯ, КОНКУРЕНЦІЯ)
- АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І НЕДОЛІКІВ РУ І СПРОСТУВАННЯ/ПІДТВЕРДЖЕННЯ ФАКТИЧНИМИ ДАНИМИ

ВСТУП

В цьому дослідженні ми оглянули поточний стан використання закупівель за Рамковими угодами (РУ), які у сучасному вигляді є новим інструментом для замовників у системі Prozorro.

Перша РУ за діючим законодавством в Україні була проведена в квітні 2019 року. Станом на 1 квітня 2020 року було укладено вже 151 РУ. За ними проведено 561 успішний відбір (другий етап РУ) на 6,97 млрд грн. Як показала практика, РУ можна поділити на прикладі успішних закупівель і неуспішних, які несуть корупційні ризики чи стають не успішними через поганий дизайн “рамки”. Зокрема, великим викликом, як показує практика, для замовників стає визначення цінової “стелі” для РУ, щоб до того часу коли починаються відбори за такою РУ, ринкова ціна не опинилась вище в довготривалій перспективі.

Тим не менш, дані свідчать, що РУ та відбори за ними, у порівнянні із Відкритими торгами, є більш ефективним інструментом у руках замовників. Зокрема, відбори РУ мають набагато кращі показники щодо успішності (завершенні процедури), ефективності (економія і конкуренція) і, можливо, найголовніше - в декілька разів швидше (час від уточнення до підписання контракту).

РАМКОВА УГОДА В УКРАЇНІ

Директиви про публічні закупівлі 2014 року (стаття 33 Директиви 2014/24 / ЄС) визначають Рамкову угоду (РУ) як “угоду між одним або декількома закуповуючими органами і одним або декількома економічними операторами, мета якої - встановити умови, що регулюють контракти, які повинні бути укладені протягом певного періоду, зокрема щодо ціни і, у відповідних випадках, передбачуваної кількості”. Існує багато різних варіантів РУ, які можуть об'єднувати одного або декількох постачальників, обслуговувати один або кілька державних замовників і визначати всі умови або тільки деякі з них (відкриті, закриті, динамічні РУ та їх модифікації).

Основне обґрунтування використання РУ¹ полягає в досягненні економії витрат при закупівлях за рахунок економії та рахунок масштабу (особливо, якщо це відкриті РУ для центральних закупівельних організацій), а також в процесі закупівель за рахунок зниження адміністративного навантаження, пов'язаного із проведенням декількох тендерів.

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf

В Україні реалізовані закриті РУ, де не всі умови визначені. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон), «рамкова угода - правочин, який укладається одним чи кількома замовниками (централізованими закупівельними організаціями) у порядку, встановленому цим Законом, з одним чи кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів про закупівлю протягом строку дії рамкової угоди».

Конкретний порядок укладання і виконання рамкових угод затверджено Наказом Мінекономрозвитку від 15.09.2017 № 1372 ²(в редакції від 28.02.2018).

Закупівлі за РУ в Україні складаються з двох етапів: Перший етап закупівлі за РУ відбувається аналогічно до процедури “Відкриті торги з публікацією англійською мовою”. Замовник самостійно визначає максимальну кількість учасників (але не менше трьох), які можуть приєднатись до РУ за результатами електронного аукціону. З ними замовник підписує РУ. Електронна система закупівель фіксуватиме ціни за одиницю товару кожного переможця першого етапу. На другому етапі відбуваються відбори для РУ (“міні-аукціони”) на певну частину товару чи послуги (але не робіт). Учасники РУ автоматично отримують запрошення взяти участь в таких аукціонах та оновити вказану в РУ ціну. Є вибір: залишити її незмінною або ж зменшити. В конкретному відборі перемагає постачальник з найнижчою ціною. З ним укладається окремий договір на постачання частини товару/послуги. Коли в замовника з’являється потреба в наступній партії товару чи послуги, він знову оголошує аукціон, і в ньому вже може перемогти хтось інший. При кожній новій закупівлі замовнику потрібно лише призначити аукціон. Не потрібно збирати довідки від учасників, перевіряти їхні документи та репутацію. Учаснику не потрібно буде знов збирати та подавати документи. Все це робиться один раз – на першому етапі. Співпраця ж триває протягом дії рамкової угоди (не більше чотирьох років).³

Рамкові угоди можуть здійснюватися як самостійно замовниками, так і централізованою закупівельною організацією (наприклад, ДУ “Професійні закупівлі”, яка опікується електронним каталогом - Prozorro Market) в інтересах інших Замовників. Далі аналіз буде присвячено РУ, які замовники проводять самостійно, адже за час активного провадження цього досить нового інструменту для вітчизняних замовників, вже накопичилось достатньо даних для аналізу. Тоді як ДУ Професійні закупівлі не провело жодної РУ протягом 2020-2021. Більш детально про проблематику роботи ДУ читайте в іншому нашому матеріалі “ЦЗО в Україні. Досвід та уроки”.⁴

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1236-17#Text>

³ <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/575/1.pdf>

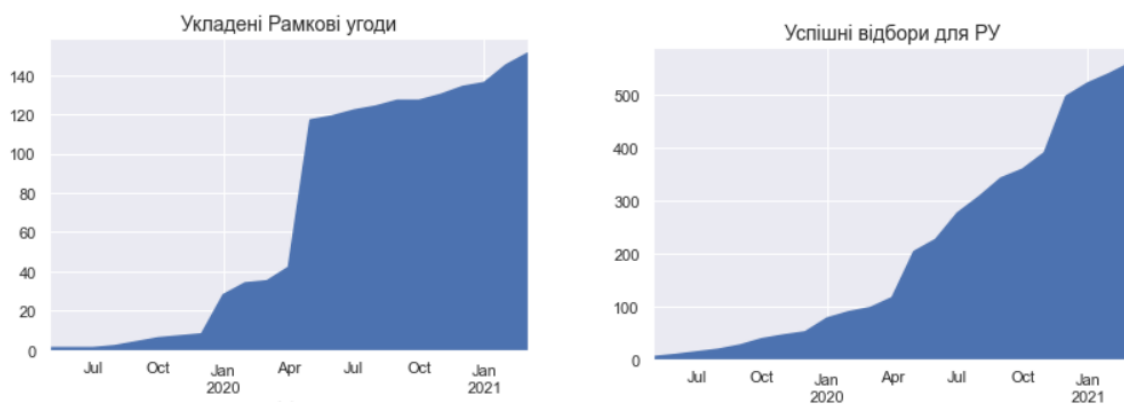
⁴ [CPA_v3 \(kse.ua\)](#)

Перша РУ за діючим законодавством в Україні була проведена в квітні 2019 року. Її організатором стало АТ “Укрпошта”. З часом цей інструмент стає дедалі популярнішим.

Станом на 1 квітня 2020 року було укладено вже 151 РУ.

Згідно укладених РУ проведено 561 успішний відбір (другий етап РУ) на 6,97 млрд грн (станом на кінець грудня 2020 року ця цифра була 4,91 млрд грн). Див (Рис.1., наростаючим підсумком). В середньому на одну РУ припадає 3,7 відбори.

Рис.1. Динаміка зростання кількості відборів в 2019-2021 роках, закупівель



Найбільш популярні РУ - нафтопродукти та кейтерингові послуги. Щодо відборів, то з великим відривом лідирує пальне (Табл.2.).

Табл.1. Найпопулярніші класи товарів/послуг, які закуповують за РУ (зліва РУ (перший етап), зправа відбори для РУ (другий етап)), кількість процедур

Минимальная глубина CPV (2017 год)	РУ	Минимальная глубина CPV (2017 год)	Відбори за РУ
09130000-9 Нафта і дистилати	23	09130000-9 Нафта і дистилати	246
55520000-1 Кейтерингові послуги	16	71310000-4 Консультаційні послуги у галузях ін...	53
03220000-9 Овочі, фрукти та горіхи	6	55520000-1 Кейтерингові послуги	37
15610000-7 Продукція борошномельно-круп'яної п...	6	79410000-1 Консультаційні послуги з питань під...	33
30190000-7 Офісне устаткування та приладдя різне	5	30190000-7 Офісне устаткування та приладдя різне	25
09310000-5 Електрична енергія	5	15610000-7 Продукція борошномельно-круп'яної п...	18
15830000-5 Цукор і супутня продукція	5	09120000-6 Газове паливо	15
15110000-2 М'ясо	5	15220000-6 Риба, рибне філе та інше м'ясо риби...	13
15220000-6 Риба, рибне філе та інше м'ясо риби...	5	09110000-3 Тверде паливо	12
15420000-8 Рафіновані олії та жири	5	03220000-9 Овочі, фрукти та горіхи	12
03140000-4 Продукція тваринництва та супутня п...	4	09310000-5 Електрична енергія	12
15540000-5 Сирні продукти	4	15110000-2 М'ясо	12
15840000-8 Какао; шоколад та цукрові кондитерс...	4	15420000-8 Рафіновані олії та жири	11
15820000-2 Сухарі та печиво; пресерви з хлібоб...	4	15830000-5 Цукор і супутня продукція	10

Всього РУ підписали 42 організатори (станом на 1 квітня 2021 року) і 40 провели по ним хоча б один успішний відбір.

Більшість відборів припадає на Укрпошту" і "Укрзалізницю" - відповідно 183 і 60 відбори.

КЕЙС 1

Більшість РУ мають позитивний досвід для замовників. Однак є кейси, які демонструють протилежний досвід. Це закупівлі комунальних лікарень і освітніх закладів Одеси. На них припали майже всі неуспішні РУ (80 із 96), які були відмінені замовниками після моніторингу ДАСУ на початку 2020 року. Після повторних спроб ці КП уклали за поточний рік вже 89 рамкових угод⁵. Ці РУ схожі між собою: в них взяли участь одні й ті самі три учасники, всі РУ укладені на максимальний термін - 4 роки. В рік по кожній РУ проведено всього 1-3 відбори. Самі учасники РУ фігурують у низці кримінальних справ. Більшість відборів перемагає одна й та ж компанія - ТОВ "Фабрика смаку".

Лідерство Одеси по укладанню рамок дозволило їм "зацементувати" вузьке коло постачальників перед місцевими виборами в Одесі для ключових Комунальних підприємств на наступні 4 роки (до 2024 року). На відміну від Відкритих торгів, які треба проводити більше-менш регулярно (один два рази на рік), РУ "застрахували" одеські КП як від майбутніх оскаржень закупівель, так і від зміни політичної чи ринкової кон'юнктури в Одесі.

ПОРІВНЯННЯ РУ І ВІДКРИТИХ ТОРГІВ ЗА УСПІШНІСТЮ, ЕФЕКТИВНІСТЮ, ШВИДКІСТЮ

Завдяки Рамковим угодам (далі РУ) при виникненні потреби в закупівлі товарів чи послуг на надпорогові суми у замовників з'явився вибір: провести Відкриті торги (далі ВТ) чи Відкриті торги з публікацією англійською мовою (далі Європейські торги/ЄТ) або реалізувати РУ.

Аналіз того, як на мікрорівні відрізняються ці процедури, проведемо на даних закупівель автопалива (клас "09130000-9 (Нафта і дистилляти)"), оскільки на нього припадає наразі третина (225) всіх відборів для закупівель за Рамковою угодою і дві третини (5 млрд грн) за сумою. Станом на 1 квітня 2021 року Рамкові угоди за цим кодом мають 12 замовників.

Домінування палива в загальній кількості рамкових угод можна пояснити тим, що РУ в Україні стали вирішенням специфічних проблем по закупівлі таких волатильних товарів як палива. Ціни на нього стрімко змінюються (в 2020 році квартальна зміна ціни дизельне пальне досягала 40%), у тому числі через валютні коливання та обмеження після оновлення Закону на зміни контракту через механізм додаткових угод (зміна ціни не більше ніж на 10% раз у квартал з певними винятками). Все це в цілому негативно позначилось на успішності закупівель палива за процедурою Відкриті торги. РУ ж дали можливість закуповувати такі товари швидко та по актуальній ціні, виносячи тим самим на перший план ефективність закупівлі як такої (її успішність), а також гарантуючи виконання договору з боку постачальника через зменшення ризиків зміни ринкової ситуації, які не залежать від сторін контракту .

Зробимо порівняння між Відкритими торгами та відборами для РУ з точки зору балансів між **швидкістю** закупівлі, **успішністю** та **ефективністю** (економією чи конкуренцією).

Успішність

Станом на 1 квітня 2021 року в період з 2019 року успішність (за виключенням активних лотів) закупівель за процедурою Відкриті торги пального становить всього 50% (тобто підписанням контракту звершилась лише кожна друга спроба у Відкритих торгах) і 47% для ЄТ.

По РУ є 24 “рамки” із 31 спроби (4 відмінені замовником, по 3 - торги не відбулись): успішність - 77%. Для цих РУ було зроблено 243 відбори, більша частина - двома замовниками (АТ "Укрпошта" та ПАО "Укрзалізниця"), з яких успішні - 225. Успішність відборів - 92%.

Якщо враховувати тільки невдалі відбори (а не відмінені самим замовником), то успішність становитиме 98%.

Ще однією ознакою успішності закупівлі можна вважати незмінність її поточних умов (або виконання контракту на тих умовах, які були обумовлені під час його підписання). В РУ менше використовують додаткові угоди (щодо зміни ціни 4 проти 24%). Крім того відбори для РУ також менше зумовлюють зміни контрактів, які виконуються, зокрема в частині зміни обсягів, пролонгації. Також контракти, які підписані за результатами відборів для РУ, розриваються в 1,3% випадках, на відміну від ВТ, де цей відсоток складає 4,7.

Час на закупівлю (швидкість)

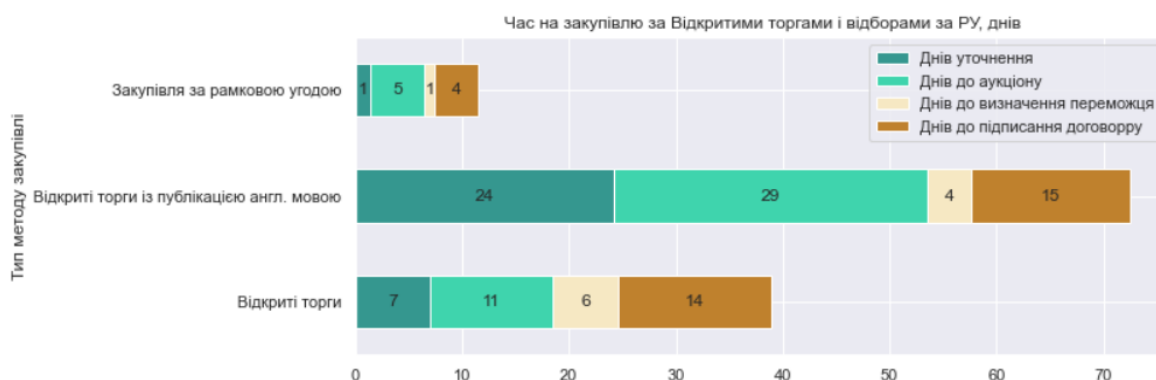
Вища успішність обумовлена у тому числі швидкістю проведення закупівель (відборів) для РУ, що враховує поточну кон'юнктуру ринку. У Відкритих торгах від початку прийому пропозицій і до аукціону чи від аукціону (встановлення цін) і до початку поставок може пройти місяць. Це несе ризик того, що учасники не прийдуть на аукціон чи ставить під загрозу виконання контракту.

Аналіз власного досвіду використання на практиці рамок регулярно публікує АО “Укрпошта”⁶. Згідно зі спостереженнями компанії, від оголошення відбору до початку поставки проходить в середньому 5-7 днів. Проведений нами аналіз свідчить, що це максимально стислі і оптимістичні терміни, яких на практиці важко дотримуватись іншим замовникам на ринку. Середній період від оголошення відбору до підписання контракту займає всього 11,5 днів, плюс ще декілька днів до початку поставок. Це дуже швидко для надпорогової процедури. У Відкритих торгах ті ж етапи займають в середньому 39 днів (медіанні значення майже не відрізняються). А для ЄТ цей час взагалі становить 72,5 дні. Особливо затягується етап Укладання договору після визначення переможця (14 і 15 днів), на який законом відведено від 10 до 20 днів із можливим аргументованим продовженням до 60 днів (Рис.2). У “рамці” при підписанні договорів після відборів немає періоду 10 днів на оскарження, тому договір можна укладати хоч того ж дня, відразу після відбору (на практиці в середньому це 4 дні), що також позитивно впливає на скорочення загального часу від укладання договору до початку поставок.

Рис.2. Середній час (дні) на проведення етапів Відкритих торгів і відборів для РУ.

6

https://www.facebook.com/hashtag/%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%96_%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8

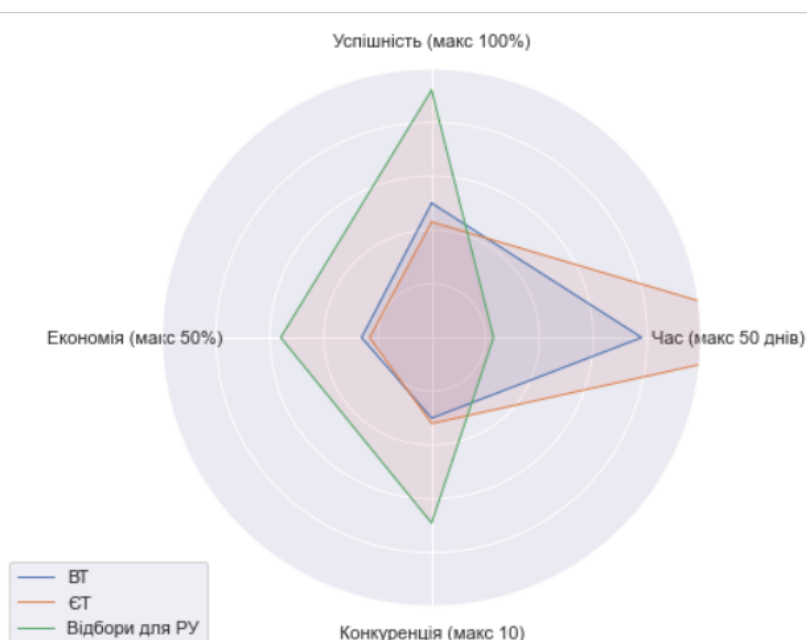


Ефективність (економія, конкуренція)

РУ мають набагато більшу ефективність по таким поширеним метрикам, як розмір економії (27% для відборів за РУ проти 13% у ВТ і 11,4% у ЄТ) та конкуренція (в середньому 6,9 учасників на відбір проти 2,9 у ВТ і 3,1 у ЄТ).

Співвідношення швидкості, успішності та ефективності (в розрізі конкуренції і економії) зображено на радар-графіку (Рис.3).

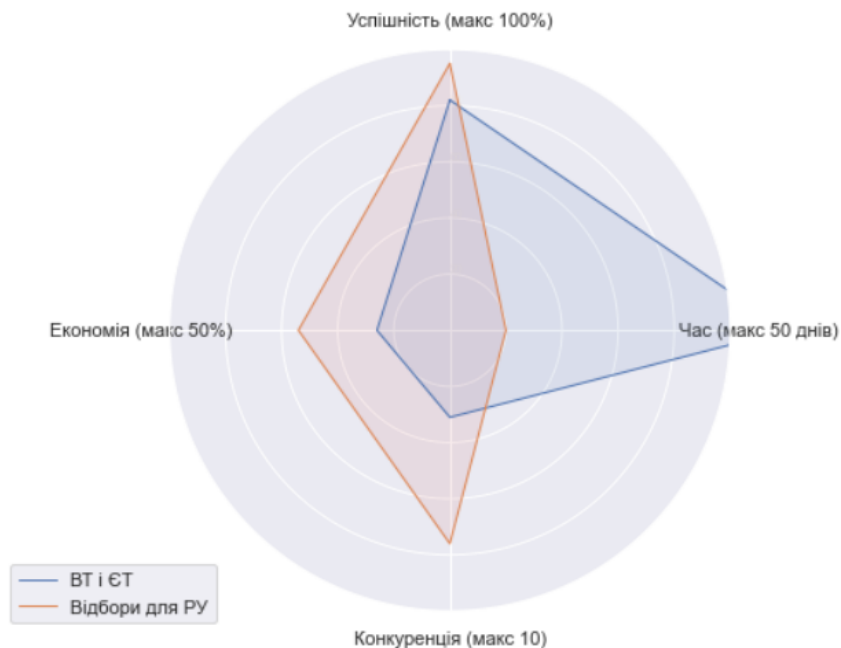
Рис.3. Порівняння Відкритих торгів і відборів для РУ (успішність і економія у відсотках, час - в днях, конкуренція - в кількості учасників)



На наступному графіку ті ж дані, але враховані тільки ВТ і ЄТ і відбори для РУ, де замовником виступають або "УП", або "УЗ" (оскільки саме вони продукують

більшість даних по “рамках”). Це зроблено для того, щоб врахувати практику одних і тих самих економічних агентів. Суттєва різниця зберігається по всіх напрямках окрім успішності, яка в закупівлях “УЗ” і “УП” однаково висока, порівняно із іншими замовниками.

Рис.4. Порівняння Відкритих торгів і відборів для РУ (лише закупівлі “УЗ” і “УП”)



Отже, РУ дає можливість замовникам швидко і успішно купити товар чи послугу по актуальній/ринковій ціні (аналог електронного каталогу - Prozorro market, але для закупівель на надпорогові суми), а також зменшити адміністративне навантаження: витративши час та ресурси на укладання рамкової угоди лише один раз, в подальшому замовник буде економити час та ресурси.

АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І НЕДОЛІКІВ РУ І СПРОСТУВАННЯ/ПІДТВЕРДЖЕННЯ ФАКТИЧНИМИ ДАНИМИ

Переваги рамкової угоди для замовника:⁷⁸

Переваги РУ для замовників	Підтвердження/спростування на даних
-----------------------------------	--

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf

⁸ <https://cpb.org.ua/shho-take-%E2%80%9Cramkova-ugoda%E2%80%9D>

Можливість швидко замовити товар або послугу після укладання рамкової угоди. Можливість замовникові забезпечити економію часу та адміністративних ресурсів, закупаючи товари та послуги на строк до 4 років, при цьому витративши час та ресурси на укладання рамкової угоди лише один раз	Дані підтверджують, що час на організацію відборів за РУ менший, ніж у ВТ, більш ніж в два рази
Можливість зменшення ціни за одиницю товару при зменшенні ціни на ринку	Дані підтверджують: менша кількість додаткових угод - більш ніж в 5 разів для закупівель пального
Можливість швидко замінити постачальника, який з якихось причин не може далі виконувати свої зобов'язання	

Водночас, рамкові угоди можуть бути вкрай не гнучкими і, при поганому “проектуванні”, мати критичні недоліки.

Поширеними недоліками РУ вважаються:⁹

Ризики РУ для замовника	Підтвердження/спростування на даних
Не придатні для певних категорій і непривабливі для невеликих суб'єктів господарювання	Не підходить для закупівель електроенергії, де не можна змінювати оперативно самого постачальника - на це необхідно мінімум два місяці. Водночас Рамкові угоди, як інструмент роботи ЦЗО, традиційно розглядається в призмі закупівель товарів, тоді як самостійні замовники активно використовують цей механізм для закупівлі послуг - Див KEIC №2
Неможливо додавати нових інноваційних постачальників	В Україні цей недолік відсутній (основні закупівлі - паливо, продукти харчування, кейтерингові і оціночні послуги)
Ризики змови і корупції збільшуються через зниження конкуренції. Недобросовісним замовникам легше на довгий період (в Україні - 4 роки) обмежити конкуренцію на певному субринку через обрану групу постачальників	Це підтверджує практика “одеських КП”, водночас на закупівлях пального цього ризику не спостерігається
Учасники на вході в РУ можуть припускатися помилок, замовник буде змушений його	Поки дані це не підтверджують - частка дискваліфікацій у РУ і ВТ однакова - 0,3

⁹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>

<p>виключити, або виключити під час роботи РУ (при неучасті у відборах), що може створити штучну олігополію</p>	<p>учасника на тендер в середньому. Крім того, "УП" і "УЗ" провели 107 ВТ/ЕТ із 2019 року і 183 відборів для РУ: кількість унікальних переможців становить відповідно 13 і 15</p>
<p>Підвищується відповідальність замовника, який через невдало спроектовану РУ може отримати на "виході" погано працюючу рамку. Наприклад, на волатильному ринку передбачивши низьку цінову "стелю" за межі якої у відборах учасники вже не можуть вийти і, як наслідок, втрачають інтерес до участі у відборах</p>	<p>Така проблема існує (див КЕЙС №3), хоча так само, як і в інших процедурах. Зокрема "УЗ" була вимушена 15 квітня розірвати Рамкову угоду через три попередні невдалі відбори через те, що рамка передбачала маскимальну стелю цін нижче, ніж поточні ринкові. Тим не менш, якщо ми кажемо загалом про відбори для РУ, то лише 1,3% контрактів розриваються (з різних причин) порівняно із все ж таки вищим цим показником у ВТ (4,7%).</p>

КЕЙС 2

В протипагу Одесі є приклади успішного використання рамок місцевою владою.¹⁰ В Харкові рамкова угода на 326 тис грн по експертній грошовій оцінці земельних ділянок, де вже зараз проведено більше 40 відборів (кожен відбір - на всього 2-3 тисячі гривень). Це наочний приклад того, як місцева влада отримує якісні конкурентні послуги з мінімальними (після укладання рамкової угоди) зусиллями.

КЕЙС 3

Рамки - складний механізм, де відбори не гарантують успішність. Приклад, <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-01-30-002612-c> закупівля бітуму "УПРАВЛІННЯМ АВТОМОБІЛЬНИХ ШЛЯХІВ" ЖИТОМИРСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ. Рамкова угода із 4 учасниками укладена в січні 2020 року, відбулось три відбори. Перші два відбори успішні, третій - ні. Кожного відбору різні переможці відмовлялися укладати контракт. Кожен раз замовник купляв бітум по найвищій з можливих ціні.

Зимовий рівень 12 тис грн за тону без ПДВ весною спустився до 9 тис грн і влітку зріс до 10-11 тис грн, не дивлячись на рекордні, через пандемію,

¹⁰ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-04-30-001139-a>

падіння цін на нафту, з якої роблять бітум. Більш детально за посиланням ¹¹. В Україні бітум не подешевшав через частково монополізовані канали поставки, а також через великий попит через програму “Велике будівництво”, в рамках якої на будівництво доріг були виділені рекордні гроші, тоді як бітум - основний конструкційний матеріал.

А восени 2020 року ціни на бітум побили “докризовий рекорд”, зробивши первинні ціни, встановлені на етапі укладання рамкової угоди початку 2020 року, вже не актуальними. Як наслідок, замовник і всі постачальники у вересні 2020 року дійшли згоди розірвати Рамкову угоду (не скориставшись механізмом зміни ціни через додаткові угоди).

В аналогічній ситуації опинилась “Укрзалізниця”, яка після трьох невдалих відборів в квітні 2021 року була змушена відмінити “рамку” (<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-09-25-009431-a>) із закупівлею дизельного пального, укладену 6 квітня. Причиною цього стало те, що рамка, яку почали готувати в 2020 році, мала “стелю” в ціні 23251.89 грн за тону, тоді як, станом на квітень, ринкові ціни перевищили 26 тис/тонна і є дефіцит дизельного пального на ринку.

Наступним кроком розвитку РУ в Україні опитані нами замовники вважають створення Динамічної системи закупівель (ДСЗ) - це різновид електронної рамкової угоди, які, як правило, доступні на ринку, що дозволяє новим кваліфікованим економічним оператором приєднуватися в будь-який час. Процедура визначена у статті 34 Директиви про публічні закупівлі 2014 року.

Головними відмінностями закритих РУ (діючих в Україні) і динамічних РУ є:

- На відміну від рамкових угод, відсутнє обмеження щодо кількості постачальників, що допускаються до ДСЗ: усі постачальники, які відповідають вказаним критеріям, повинні бути допущені та запрошені до участі в тендері.
- На відміну від рамкових угод, ДСЗ є “відкритою системою”: постачальники можуть подавати заявки на допуск до ДСЗ у будь-який час протягом періоду дієвості системи, а замовники повинні оцінювати заявки на відповідність встановленим критеріям. Це означає, що якщо спершу постачальник не відповідає критеріям, він може подати заявку знову, коли відповідатиме критеріям.

¹¹ <http://nashigroshi.org/2020/08/19/bitumni-rozklady-khto-zarobliaie-na-bilorus-komu-importi/>

- Порівняно з рамковими угодами, відсутнє часове обмеження щодо тривалості ДСЗ

Висловлюємо вдячність “Укрпошти” та “Укрзалізниці” в допомозі підготовки цього матеріалу